

## EL FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS ESPAÑOLAS: UN ANALISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMIA CONSTITUCIONAL (\*)

*José Casas Pardo*

### I — Introducción

Como puede verse por el título de la ponencia, se trata de efectuar un análisis de la falta de eficiencia con la que funcionan las universidades públicas españolas en el cumplimiento de sus funciones. Para ello utilizo fundamentalmente los instrumentos analíticos de la public choice, de la economía constitucional y de la teoría de los derechos de propiedad y entitlements.

Creo que es un hecho constatable el que las universidades públicas españolas en general (con muy pocas excepciones) están cumpliendo sus funciones de una forma muy ineficiente.

Si se acepta que las funciones que los ciudadanos-votantes de cualquier sociedad democrática asignan a la universidad pública, a través de sus órganos políticos, y para cuya realización aquellos están dispuestos a pagar y pagan sus impuestos, son:

- 1) Proporcionar la mejor formación profesional, educativa y cultural posible a los alumnos que estudian en ella y que obtienen un título académico;
- 2) La realización de investigación y la elaboración de conocimientos teóricos y aplicados por parte de sus profesores; e
- 3) Irradiar cultura, conocimientos y tecnología a la sociedad en general;

entonces, las universidades públicas españolas en general están cumpliendo estas funciones de una forma altamente ineficiente. En primer lugar, en casi todas las universidades públicas (con la posible excepción de algunas Facultades y departamentos, principalmente en las ciencias naturales, de algunas universidades), la formación que adquieren los estudiantes es muy pobre y a un nivel muy bajo, por comparación con la que podrían obtener en los cuatro y medio o cinco años que permanecen en ellas. Las universidades públicas españolas en general tienen el nivel de las instituciones de enseñanza secundaria de los países avanzados, y no el de la enseñanza superior. En segundo lugar, no es exagerado afirmar que la calidad y la cantidad de la investigación y de las publicaciones que realizamos los profesores de las 48 universidades públicas, que debemos ser alrededor de unos 59 300, no cor-

(\*) Comunicação apresentada na 1st Iberian conference on Public Economics ISEG, 13/14 Setembro 1996.

(\*\*) Catedrático de Economía Aplicada, Universitat de Valencia.

responde al potencial y al capital humano de estos, sino que son muy inferiores. No voy a extenderme en este tema; basta ojear las revistas prestigiosas a nivel mundial, y se verá cuantos españoles publican en ellas. Una vez más, he de señalar la excepción de algunos científicos naturales. Y en tercer lugar, las universidades están irradiando muy pocos conocimientos aplicados y cultura a la sociedad española.

Es obvio que las funciones que se le asignan a las universidades públicas son importantes para:

- 1) Los individuos concretos que se benefician directamente de su output, que son los alumnos y sus familiares. En España en el curso 1995-96 hubo alrededor de 1 500 000 estudiantes, y en el curso 1996-97 habrá 1 526 000 estudiantes;
- 2) Los individuos que trabajan en ellas: principalmente para los profesores, pero también para el personal de administración y servicios;
- 3) Todos los ciudadanos del país, por la enorme importancia del capital humano que se podría crear y por los conocimientos científicos y la cultura que se podría irradiar desde aquellas.

¿Cómo se explica este fenómeno?. No cabe duda de que este es un fenómeno complejo que tiene múltiples causas. En primer lugar, yo señalaría factores de fondo, tales como el secular retraso intelectual, científico y cultural de España en los últimos cuatro siglos; así como las consecuencias de la dictadura de Franco, y el total control e instrumentación políticos de las universidades públicas y la ausencia de libertad de expresión científica y cultural que se dieron durante esa época. Por su propia esencia, para ser creativa y producir nuevos conocimientos, la universidad necesita la plena libertad de discusión intelectual y una atmósfera de debate sobre las ideas y las teorías.

Pero, siendo muy importantes como sin duda lo son, estos dos factores por si solos no explican totalmente el fenómeno. Existen además los factores que tan adecuadamente explican la Public Choice, la Economía Constitucional y la Teoría de los Derechos de Propiedad y Entitlements.

Tras la muerte de Franco y la transición a un régimen democrático, claramente el Gobierno tenía que abordar la reforma de las universidades públicas. Además del mal funcionamiento de estas, la Constitución de 1978, en su artículo 27.10, establece literalmente: «Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.»

La reforma de las universidades públicas la abordó el Gobierno a través de la Ley Orgánica de 25 de Agosto de 1983, conocida como la LRU (Ley de Reforma Universitaria), que naturalmente hubo de ser aprobada por las Cortes. Trece años después de su entrada en vigor, creo que se puede afirmar que la LRU, no solo no ha mejorado la eficiencia de las universidades públicas, sino que incluso la ha empeorado considerablemente. A pesar del ingente esfuerzo financiero que ha realizado el Gobierno en incrementar el gasto público que efectúa en la enseñanza superior, que ha pasado de constituir alrededor del 0,4% del PIB en 1983 a representar el 0,8% de esta en 1995, de haber prácticamente sextuplicado el número de profesores universitarios,

pasando estos de ser unos 10 000 a constituir unos 59 500, y de haber realizado inversiones ingentes en medios materiales (nuevos edificios, laboratorios, ordenadores, etc.), el nivel de la calidad de la formación de los estudiantes sigue siendo tan bajo o más que antes de 1983, y la investigación, aunque en términos absolutos ha mejorado en cantidad y calidad, esta no se corresponde con el potencial de los recursos humanos y materiales utilizados, sino que es muy inferior a las potencialidades investigadoras del capital humano que representan los 59 500 profesores que trabajan en las universidades públicas españolas.

Huelga decir que estos dos fenómenos no se deben a una inferioridad genética de los estudiantes ni de los profesores españoles. Tampoco se puede afirmar que se deban a la falta de recursos, ya que España está gastando en la enseñanza superior pública un % del PIB equiparable al que gastan otros países más desarrollados. La pregunta es, pues, ¿a qué se debe este fenómeno?. No pretendo tener una explicación completa de este. Es evidente que se trata de un fenómeno complejo. Ya he señalado dos factores explicativos de fondo. Naturalmente estos dos importantes factores durante mucho tiempo hubieron de tener un fuerte impacto negativo sobre las universidades públicas españolas, en las que, salvo contados casos excepcionales por parte de algunos profesores aislados, predominó un nivel docente y científico muy bajo y mediocre.

Sin duda estos factores son muy importantes para explicar el bajo grado de eficacia de las universidades públicas españolas en la actualidad. Pero estos no son suficientes. En los últimos 30 años España se ha abierto al mundo exterior, ha experimentado un desarrollo económico muy considerable (la renta por capita está ahora alrededor de \$16 000; la media de la Unión Europea está en unos \$20 000), y, sobre todo, muchos profesores han podido realizar estudios en prestigiosos centros universitarios y de investigación de los países más avanzados. Sin duda, esto ha elevado el número de profesores que tienen una formación buena en su campo de especialización e investigación, como se refleja en el creciente número de estos que publican en revistas internacionales de prestigio. En mi opinión, tradicionalmente el talón de Aquiles de las universidades públicas españolas ha sido la deficiente formación de sus profesores. Y creo que este continua siendo un problema muy importante. La explicación de este fenómeno no está en que los profesores españoles seamos menos inteligentes o menos diligentes en nuestro trabajo que nuestros colegas de otros países avanzados. La razón para mí reside en que, en general, somos autodidactas; nadie nos ha formado adecuadamente, como sabemos se hace en las buenas universidades de algunos países. Es conocido lo caro que resulta el autodidactismo en términos de deficiencias en la formación intelectual y profesional. Hemos tenido que formarnos a nosotros mismos, al tener un sistema docente muy pobre y al no existir o existir muy pocos buenos maestros. En buena medida somos amateurs, y esto tiene consecuencias nefastas, tanto en la docencia como, sobre todo, en la investigación y en las publicaciones.

Pero si bien en los últimos años se ha avanzado considerablemente (se han formado muchos profesores en buenas universidades extranjeras, aunque el % que estos representan dentro del número total de profesores existentes

es todavía muy pequeño, y se ha incrementado enormemente el gasto público en la enseñanza superior), las universidades públicas siguen funcionando muy mal y cumpliendo muy deficientemente sus funciones.

Como estudioso de la Public Choice y en particular de la Economía Constitucional y de la Teoría de los Derechos de Propiedad y de los Entitlements, creo que un factor de fundamental importancia en la explicación de este fenómeno reside en las normas que regulan las universidades públicas españolas, y, en consecuencia, en las reglas del juego dentro de las que actúan los políticos responsables de estas, las autoridades académicas (equipos de gobierno, rectores, vicerrectores, decanos y directores de departamento), los organismos colegiados de gobierno (consejos sociales, claustros, juntas de gobierno, juntas de Facultad y consejos de departamento), los profesores, los estudiantes y el personal administrativo y de servicios.

No cabe duda de que la universidad es una institución compleja y difícil de cambiar (sobre todo de mejorar) en poco tiempo, cuando se parte de una posición inicial pobre. Entre otros factores, el formar bien al profesorado requiere mucho tiempo. Después de la desaparición de la dictadura en 1975, era evidente que había que intentar cambiar y mejorar las universidades públicas. A esta tarea se enfrenta el gobierno en 1983 con la mencionada LRU. Dada la experiencia de otros países más avanzados, no resultaba excesivamente difícil el diseñar unas normas que pusieran las bases para una mejora progresiva de la eficiencia de la universidad en el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, la LRU es una ley que establece unas normas de funcionamiento de las universidades, unas reglas del juego para la actuación de los agentes dentro de estas, que, en lugar de mejorar aquellas, creo que se puede decir que las ha empeorado; y, lo que es peor, que ha hipotecado el futuro de las universidades públicas para bastantes años venideros. Después de 13 años de vigencia de la LRU, la calidad de la formación de los estudiantes es bajísima, y el profesorado, que se ha más que quintuplicado desde 1984, continúa siendo seleccionado de una forma tan ineficiente que más del 95% de las plazas y de los concursos a estas los ganan los candidatos locales.

Que yo sepa, en ninguna institución universitaria se plantean o se discute qué se está haciendo, qué nivel de formación adquieren los estudiantes, qué formación se desea darles, qué contenido se da a las materias, a qué nivel se enseñan estas, cual es el mejor sistema de docencia y de trabajo de los estudiantes, qué exámenes se deben poner (materias, contenido de estas, nivel de las mismas, tipo de pruebas, etc.), qué nivel se debe exigir en los exámenes, qué resultados se dan en estos, etc. En suma, no nos planteamos nunca qué queremos conseguir, cómo estamos haciendo las cosas, qué resultados estamos obteniendo, y qué debemos hacer para mejorar: las materias que conviene enseñar para una titulación, su contenido y el nivel al que se enseñan, etc.; el sistema más eficiente de docencia (número de clases magistrales, clases en grupos reducidos y tutorías); el sistema de trabajo más eficaz de los estudiantes (trabajos escritos, exposición en clase, etc.); el sistema de exámenes (periodicidad, escritos u orales, nivel que se exige en las calificaciones, quienes los fijan, quienes los corrigen, etc.); y el análisis periódico de los resultados (aspectos positivos de los diversos sistemas, propuestas para mejorar estos, resultados de los exámenes, etc.).

## II — Consideraciones teóricas

Era evidente que la universidad no se podía cambiar de la noche a la mañana con una ley. Entre otras cosas, sobre todo un profesorado en general bien formado no se improvisa, y lleva tiempo el conseguirlo. Pero también es evidente, que a la luz de la Public Choice y de la Economía Constitucional, una nueva ley reguladora de las universidades públicas que tomara en cuenta los conocimientos que sobre el funcionamiento de las instituciones colectivas y de la burocracia han desarrollado aquellas disciplinas, ofrecía una excelente oportunidad para sentar las bases de una mejora paulatina del funcionamiento de aquellas y de su eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, creo que no es exagerado afirmar que la LRU ha producido unos resultados francamente malos. En mi opinión, gran parte de este fenómeno se debe a que la LRU ha establecido unas pésimas reglas del juego, que se basan en una errónea concepción del comportamiento de los individuos dentro de las instituciones colectivas (especialmente las públicas), y de la importancia que aquellas tienen para las interacciones e intercambios entre estos, para los procesos de interacción entre los sujetos, y finalmente para la eficiencia de las instituciones colectivas en el cumplimiento de sus funciones y para la optimización de su output.

Como es sabido, la Public Choice postula que los individuos buscan principalmente su propio interés, tanto en la esfera privada como en la pública<sup>(1)</sup>. Asimismo, la Economía Constitucional postula que las normas que regulan cualquier tipo de institución colectiva, ya sea pública o privada, son variables endógenas (no exógenas, como supone la Teoría Económica Neoclásica), y por tanto son variables sujetas a elección por parte de los individuos<sup>(2)</sup>. Asimismo postula que dichas normas condicionan el comportamiento de los individuos en la búsqueda de su propio interés, ya que constituyen las restricciones y las reglas del juego dentro de las que han de actuar. Sabemos que el definir el «interés propio» es en sí un tema complejo, y que en la función de utilidad de los individuos entran, como argumentos, muchos factores: la renta monetaria, el prestigio, el poder, las satisfacciones de todo tipo (la clase de trabajo que se hace, las vacaciones, la libertad de horarios, la atmósfera en la que se trabaja, el poder de favorecer a los amigos o de perjudicar a los enemigos, el trabajar lo menos posible, el deber cumplido, el trabajo bien realizado, etc.), y también las satisfacciones de realizar acciones altruistas. Así mismo, también sabemos que la gran mayoría de estos argumentos son factores basados en la búsqueda del interés propio, y que benefician principalmente al individuo cuya función de utilidad se analiza. Finalmente, del mismo modo, la economía constitucional postula que los procesos de interacción entre los individuos (procesos que están condicionados por las

(<sup>1</sup>) Véase Buchanan J. M.: «The Public Choice Perspective», incluido en Casas Pardo, J. y Bru Parra, S. (1987), *Economía y Política*, Servei de Publicacions, Universitat de Valencia, Valencia, pp. 253-260.

(<sup>2</sup>) Véase Buchanan, J. M. (1990), «The Domain of Constitutional Economics», *Constitutional Political Economy*, vol. 1, n.º 1, Winter issue, pp. 1-18.

reglas del juego) son los que, en consecuencia, y junto con las condiciones en las que se producen esas interacciones e intercambios entre los individuos miembros de las instituciones, condicionan el funcionamiento y la eficiencia de las instituciones en el cumplimiento de las funciones que les son asignadas <sup>(3)</sup>.

En el caso de las instituciones colectivas privadas, tales funciones son establecidas por sus propietarios o por sus socios (las empresas privadas, los clubes, las asociaciones de todo tipo, las fundaciones, etc.), siempre dentro del marco que establecen las leyes. A las instituciones colectivas públicas (las instituciones de la enseñanza pública a todos los niveles, las instituciones de la sanidad pública, las empresas públicas o de control público, el Ejército, la judicatura, los organismos autónomos públicos, los distintos órganos de las diversas administraciones públicas, etc.), sus funciones les son fijadas por las autoridades políticas que la Constitución y las leyes señalan, y que gozan de la autoridad que les da la soberanía popular expresada por los ciudadanos en las urnas <sup>(4)</sup>.

Por su parte, la teoría de los derechos de propiedad y entitlements señala que en una institución colectiva, cuando los derechos de propiedad no están bien definidos, o los mecanismos para hacer cumplir la asignación de esos derechos no son adecuados, se produce un vacío en cuanto a la apropiación de dichos derechos, que permite que determinados individuos se apropien de ellos de una forma ilegítima y los utilicen para la consecución de sus intereses particulares. De esta forma producen un daño a los legítimos propietarios de las instituciones, al hacer que estas, en mayor o menor grado, funcionen ineficazmente, haciendo así que su output sea inferior al que podrían producir de acuerdo con los recursos que utilizan <sup>(5)</sup>.

En el caso de las universidades públicas, los propietarios de su output son en primer lugar los estudiantes, y en segundo lugar todos los ciudadanos del país. Los propietarios legales de aquellas son los políticos democráticamente elegidos, quienes, de acuerdo con las leyes existentes, proveerán la financiación, y las regularán y velarán por su buen funcionamiento. Como hemos señalado, el output de las universidades públicas consiste fundamentalmente en la formación de los estudiantes, y en segundo lugar en la elaboración de conocimientos teóricos y aplicados. En los países en los que existe competencia entre las universidades, ambas partes de su output (que son perfectamente medibles) se traducen en el prestigio que cada una de ellas tiene en la sociedad, ya que, al no ser entes con fines de lucro, no tienen una cuenta de explotación que muestre sus beneficios y pérdidas. Tal prestigio o desprestigio (ambos en sus diversos grados) de las universidades equivale a los beneficios o pérdidas de las empresas.

<sup>(3)</sup> Véase Brennan, G., and Buchanan, J. M. (1985), *The Reason of Rules*, Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>(4)</sup> Véase Casas Pardo, J. (1995), *Collective Institutions and Constitutional Economics*, Presidential Address, Annual Meeting of the European Public Choice Society, Universität des Saarlandes, Saarbrücken, 2 Abril, Momeografiado.

<sup>(5)</sup> Ibidem.

En estas la ley establece claramente a quien pertenecen los beneficios y quien debe afrontar las pérdidas. En el caso de las universidades públicas, el grado de prestigio o desprestigio equivale a los beneficios o pérdidas de las empresas privadas, y, evidentemente, los propietarios tanto del prestigio como del desprestigio son los estudiantes y los profesores, e incluso las autoridades académicas y los órganos supremos de gobierno. En consecuencia, en principio todos estos grupos de individuos deberían estar interesados en que su universidad concreta tenga el prestigio más alto posible de entre todas las existentes, ya que cuanto más elevado sea éste más se beneficiarán (los estudiantes a través de obtener mejores y mejor pagados puestos de trabajo, y una consideración social más elevada; los profesores a través de cotizarse mejor en el mercado académico, y en el mercado de las conferencias, los informes, los proyectos de investigación, etc.; y las autoridades académicas como gestores e impulsores de la actividad académica) <sup>(6)</sup>.

Pero para que pueda configurarse un prestigio (para que los agentes económicos, sociales y políticos puedan discernir el grado de la calidad de la docencia y de la investigación) de cada universidad es necesario que exista una competencia entre ellas. Y para que se dé dicha competencia es un requisito indispensable que los propietarios legales de éstas (los políticos) les pidan a las autoridades universitarias que rindan cuentas de la financiación pública que reciben, y que ésta vaya ligada al grado de eficiencia con el que cumplen las funciones docente y de investigación y las publicaciones realizadas por sus profesores. Si no se da este rendir cuentas, las universidades no compiten entre sí, ya que no necesitan mejorar o mantener la calidad de su output a fin de obtener la financiación necesaria bien para subsistir o bien para mejorar. En tal caso, las universidades públicas no se diferenciarán unas de otras, la sociedad no percibirá ninguna diferencia entre las titulaciones expedidas por las diversas universidades (los títulos de todas ellas tendrán el mismo valor de mercado), y no surgirá un grado de prestigio para cada una de ellas.

El hecho de que la financiación que reciben las universidades públicas no vaya ligada a la calidad de su docencia y su investigación hace que aquellas no se vean obligadas a mejorar su output, a que no compitan entre ellas para obtener financiación a través de la calidad de su output, y a que no se determine, aumente o disminuya un prestigio individualizado y cambiante para cada universidad y en cada momento. A su vez, tal fenómeno tiene unas consecuencias devastadoras para la eficiencia del funcionamiento de las universidades públicas. En primer lugar, las autoridades académicas (claus-tros, juntas de Gobierno, equipos rectorales, juntas de Facultad, equipos decanales, juntas de Departamento, y de directores de Departamento) tienden a ocuparse fundamentalmente de resolver los problemas de funcionamiento del día a día (que exista el número necesario de profesores y de aulas para impartir la docencia de los grupos de alumnos existentes en cada curso o semestre, proveer de despachos y de mobiliario a los profesores, que funcione la administración, sobre todo en la matriculación de los estudiantes, etc.),

<sup>(6)</sup> Véase Buchanan, J. M., and Devletoglou, E. (1970), *Academia in Anarchy*, Basic Books Inc., Public Choice, New York.

y en parte a perseguir sus propios objetivos (e. g., impulsar el uso de la lengua de la comunidad, realizar actividades orientadas en la dirección de la ideología que profesan, etc.). No sé de ninguna Junta de Gobierno, equipo rectoral, Junta de Facultad, equipo decanal o consejo de Departamento que se haya planteado la calidad de la docencia y de la investigación que se produce en su institución. Al no tener que rendir cuentas para obtener financiación, lógicamente las autoridades académicas no se preocupan de estas cuestiones, y, en consecuencia, solo ejercen un control sobre el aspecto puramente formal de la docencia de los profesores (sobre si imparten o no las clases).

En segundo lugar, al no tener las titulaciones académicas de cada universidad un valor de mercado diferenciado de las demás universidades, con buena lógica la gran mayoría de los estudiantes (respondiendo al modelo del más puro *homo economicus*) tienden a considerar la obtención del título universitario como algo a conseguir de la forma más barata posible. Esto significa, obtener dicho título al precio más bajo posible, lo que implica estudiar lo menos posible. Ello explica la, por lo demás perfectamente racional, actitud de la mayoría de los estudiantes de pedir a los profesores de cada asignatura que les exijan cuanto menos materia mejor, y que corrijan los exámenes lo más benévolamente posible. Se da la paradoja de que en las universidades públicas suelen ser los profesores los que ruegan a los estudiantes que aprendan, y los estudiantes los que prefieran que se les exija cuantos menos conocimientos mejor. Esta actitud es lógica, ya que, al no tener el título universitario un valor de mercado diferenciado y ligado al prestigio de la universidad que lo expide (prestigio que a su vez depende del nivel de conocimientos que se exige a su propietario), para el estudiante el obtenerlo se convierte en un mero obstáculo a salvar de la forma menos costosa posible. Al no existir una diferenciación entre universidades, el título académico se convierte en un mero requisito, que los individuos han de reunir para poder aspirar a ejercer una determinada profesión, aspirar a unos puestos de trabajo o concursar a unas plazas en los distintos cuerpos de la administración y en otros cuerpos.

En tercer lugar, los intereses de los profesores divergen de los intereses de la universidad en la que trabajan. Esta divergencia es especialmente grave por las consecuencias que tiene para el funcionamiento eficiente de la universidad pública española. En las universidades que tienen un prestigio que mantener o aumentar, tanto las autoridades académicas como los estudiantes y profesores están interesados en que este se mantenga o aumente, ya que todos ellos, al ser sus propietarios, se benefician de él de una forma tangible (no solamente de una manera honorífica). En el caso de los profesores, las universidades con prestigio transmiten éste a aquellos (él ser profesor de Teoría Económica en la Universidad de Harvard tiene un alto valor de mercado), y a su vez los profesores transmiten su prestigio a aquellas. Esto es igual a lo que ocurre en un equipo de fútbol o de baloncesto. Si la universidad no tiene ningún prestigio que transmitirle y además el profesor es funcionario, obviamente éste se ve obligado a buscarse dicho prestigio por la vía individual, ya que este no depende de aquella, sino que depende de sus publicaciones, conferencias, etc. Por consiguiente, al profesor le interesa dedicarle el menor esfuerzo posible a sus tareas específicas de la universidad en la que trabaja, concretamente a la preparación de la clases, la corrección de exámenes, la



atención a los alumnos y las tareas administrativas. Sin embargo, es curioso observar que los profesores, en general cumplen estas funciones con un grado razonable de sentido de la responsabilidad. Ello se debe, obviamente, a que el dedicarse a la carrera académica exige tener una vocación por la docencia, el estudio y la investigación. La mayoría de los profesores la tiene, y por ello cumplen sus funciones de una forma responsable, aunque no eficiente, debido a que, por una parte, la institución esta mal organizada y su trabajo no produce el output que podría; y, por otra, no se ven obligados a rendir adecuadamente ni en la docencia ni en la investigación.

Y en cuarto lugar, los propietarios-políticos tampoco están interesados en controlar el output de las universidades públicas. Al no tener conciencia los ciudadanos-votantes del prestigio de las distintas universidades y de la importancia de este, los políticos tienden a pensar que en este campo no hay ningún capital político (votos) que ganar y si muchos problemas con los que enfrentarse si se adentran en él, y, consecuentemente, procuran evitarlo y removerlo lo menos posible. Sin embargo, con 1 526 000 estudiantes universitarios, un 50% de los menores de 24 años parados, una elevada tasa de desempleo entre los titulados universitarios españoles y la previsible competencia que los titulados universitarios de los demás países de la Unión Europea (en general mejor formados que los españoles) harán a estos, es previsible que los políticos se vean presionados a enfrentarse con el tema.

Lo anteriormente expuesto permite que los diversos agentes (propietarios-políticos, autoridades académicas, profesores, estudiantes y personal administrativo y de servicios) que participan en las universidades públicas españolas intenten (y a menudo lo consigan) y tengan espacio para instrumentalizarlas para sus propios fines. Es notable que muchas de las universidades estén gobernadas y/o controladas por partidos políticos de distinto signo, sindicatos y grupos ideológicos y culturales. Con todos los respetos por todos ellos, es evidente que estas instituciones no son las llamadas a gobernar una institución que es técnica (no política, tal como lo son el Gobierno, el Parlamento, los ayuntamientos, etc.), ya que provee a la sociedad unos servicios concretos y se financia con los impuestos pagados por todos los ciudadanos. Al controlarlas y gobernarlas, esas instituciones politizan a las universidades, y las utilizan para sus propios fines (a menudo tales fines no van más allá del mero control), de esta forma reduciendo enormemente la eficiencia de la institución. Incluso ello permite que, utilizando sus partidos, sindicatos, etc., individuos y grupos de personas las instrumentalicen para sus propios intereses. La universidad pública es una institución puramente técnica, como deben serlo la judicatura, la sanidad, los transportes públicos o el ejército. Y es posible politizarlas cuando éstas no rinde cuentas de su actividad y la financiación que reciben no depende de la calidad de su output.

De ahí que sea necesario definir claramente los derechos de propiedad, a fin de evitar el que surjan entitlements (poderes fácticos) que puedan ser apropiados y utilizados por individuos o grupos concretos, y que exista espacio para realizar actividades de rent-seeking (búsqueda de rentas), fenómenos ambos tan frecuentes en las universidades españolas. Al no depender de la eficiencia en el funcionamiento de las universidades ni su puesto de trabajo,

ni su salario, ni su prestigio, ni su valor de mercado, los individuos que participan en ellas no están suficientemente incentivados como para comportarse de la forma que mejor convenga a la producción del mayor y mejor output posible de aquellas. Los profesores buscan «la salvación por la vía individual»; es decir, trabajar lo menos posible para la universidad, y tratar de crearse un prestigio profesional por la vía individual; lo que a su vez implica el que exista relativamente poca colaboración entre los profesores de una misma universidad en el terreno de la investigación y las publicaciones, reduciéndose así aun más su productividad.

### III — Análisis del funcionamiento de las universidades públicas españolas

Hasta la entrada en vigor de las LRU en septiembre de 1983, las universidades públicas españolas no habían disfrutado de autonomía alguna. Éstas dependían totalmente del Ministerio de Educación y Ciencia del Gobierno central del país en Madrid: en su financiación, en el nombramiento de sus profesores, en el nombramiento de sus rectores e incluso de los decanos de sus Facultades, y en su organización y administración. Los profesores numerarios (funcionarios) eran nombrados por el Ministerio, a propuesta de los tribunales que juzgaban las oposiciones a cubrir las plazas, y, sólo en los últimos años del franquismo y hasta la LRU, los rectores y los decanos eran elegidos por los miembros de sus universidades y facultades. En realidad este pequeño poder no constituía en modo alguno una auténtica autonomía universitaria.

Como se ha señalado, en su artículo 27, apartado 10, la Constitución Española de 1978 establece: «Se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que establece la ley». Dichos términos fueron establecidos por la mencionada LRU. En su preámbulo, que en toda ley expresa el espíritu de esta, la LRU afirma:

Por otra parte, el título VIII de la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía han efectuado una distribución de competencias universitarias entre los distintos poderes públicos. Esta doble referencia constitucional exige efectuar un nuevo reparto de competencias en materia de enseñanza universitaria entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias Universidades, reparto que tiene como fundamento los principios siguientes: a) libertad académica (de docencia y de investigación), fundamento, pero también límite de la autonomía de las Universidades, que se manifiesta en la autonomía estatutaria o de Gobierno, en la autonomía financiera o de gestión y en la administración de sus recursos y, finalmente, en la capacidad de seleccionar y promocionar dentro del respeto de los principios de méritos, publicidad y no discriminación que debe regir la asignación de todo puesto de trabajo por parte del Estado; b) las competencias que la propia Constitución española atribuye en exclusiva al Estado en los párrafos 1, 18 y 30 del número 1 del art. 149, al aludir respectivamente — y en conexión con

el art. 27 —, a la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho al estudio, a las normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios y las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

Así pues, si la Constitución española hace imperativa la reforma, ésta es también imprescindible para que la Universidad pueda rendir a la sociedad lo que tiene derecho a exigir de aquélla, a saber: calidad docente e investigadora; algo que, sin embargo, sólo podrá ofrecer si le garantizan condiciones de libertad y de autonomía, pues sólo en una Universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador, que es el elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre.

Por ello, esta Ley está vertebrada por la idea de que la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas. A ello responden la creación de un Consejo Social, que, inserto en la estructura universitaria, garantice una participación en su gobierno de las diversas fuerzas sociales, así como la función de ordenación, coordinación y planificación que se atribuyen al Consejo de Universidades. A ello responde también la flexibilidad que se otorga a las Universidades para ser útiles a la Comunidad en la que se insertan, poniendo así al servicio de las mismas toda su capacidad creativa e investigadora. A ello responde, finalmente, el que el control del rendimiento y la responsabilidad sean, en definitiva, la contrapartida de la autonomía y del privilegio y beneficio que implica el acceso a la Universidad y la adquisición de un título académico.

Finalmente, el sistema de Universidades que resulta de la aplicación progresiva de esta Ley se caracterizará por una diversificación entre las Universidades, que estimulará, sin duda, la competencia entre las mismas para alcanzar los niveles más altos de calidad y excelencia, si bien se garantiza una calidad mínima homogénea para que todas las Universidades nacionales.

La Ley pretende establecer un marco para la renovación de la vida académica, pero lo decisivo en última instancia será la acción transformadora que emprendan las propias Universidades. No debe incurrirse en el error de encomendar a la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas responsabilidades que son propias de cada Universidad. Esta debe gozar de autonomía para la ordenación de la vida académica, pero en justa correspondencia debe asumir también el riesgo y las responsabilidades inherentes a la facultad de decisión y a la libertad. El profesorado y los alumnos tienen, pues, la clave de la nueva Universidad que se quiere conseguir, y de nada servirá ninguna Ley si ellos no asumen el proyecto de vida académica que se propone, encaminada a conseguir unos centros universitarios donde arraiguen el pensamiento libre y crítico y la investigación. Sólo así la institución universitaria podrá ser un

instrumento eficaz de transformación social, al servicio de la libertad, la igualdad y el progreso social para hacer posible una realización más plena de la dignidad humana.

¿Que factores explican el que, tras este espléndido preámbulo, en el que se expresan claramente unos objetivos y unos medios adecuados para conseguir una mejora de la eficiencia de las universidades en el cumplimiento de sus funciones (tan taxativamente definidas), dicha mejora no se haya conseguido?

#### A — Factores explicativos

Muy brevemente, en mi opinión este fenómeno se debe a múltiples factores, pero entiendo que los principales son: el tipo de autonomía que se otorga a las universidades y su sistema de financiación, el sistema de gobierno de las instituciones universitarias que se establece, y el método de selección del profesorado universitario. En realidad, todos estos factores se resumen en el primero de los mencionados.

##### 1 — El tipo de autonomía y el sistema de financiación

El tipo de autonomía que la LRU otorga a las universidades públicas españolas se expresa en sus artículos 2.º, 3.º y 4.º Estos afirman:

Art. 2.º 1. La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de la libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio.

2. La autonomía universitaria exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades, en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad.

Art. 3.º 1. Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas.

2. En los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende:

- .....
- b) La elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno.
- c) La elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración.
- d) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.
- e) El establecimiento y modificación de sus plantillas.
- f) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades.

- g) La elaboración y aprobación de planes de estudios e investigación.
- h) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia.
- i) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.
- j) La expedición de sus títulos y diplomas.
- k) El establecimiento de realizaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras.
- l) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el art.1º de la presente ley.

3. Sin perjuicio de las funciones atribuidas al Consejo de Universidades, corresponderán a cada Comunidad Autónoma las tareas de coordinación de las Universidades de su competencia.

Art. 4.º Las Universidades se organizarán de forma que en su gobierno y en el control de sus centros quede asegurada la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria, de acuerdo con las funciones que a cada uno de ellos correspondan en relación con las señaladas en el art. 1.º de la presente Ley, así como la participación de representantes de los intereses sociales.

Si se relacionan estos artículos con los del título II «Del Gobierno de las Universidades» (artículos 12.º al 22.º), con los del título III «Del Consejo de Universidades» (artículos 23.º al 32.º), y sobre todo con los del título VII «Del Profesorado» (artículos 33.º al 48.º) y con los del título VIII «Del Régimen Económico y Financiero de las Universidades» (artículos 52.º al 56.º), se puede constatar que en ellos se configura un modelo de autonomía que se puede calificar de irracional y contradictorio, y que la autonomía que se otorga a las universidades es una autonomía recortada y limitada en lo esencial, y ciertamente no es la forma más adecuada para el cumplimiento de las funciones que se les asignan.

Por una parte, las universidades tienen autonomía para gastar sus ingresos. Este es un factor positivo. Pero el problema estriba en que en ningún precepto se les exige responsabilidad en cuanto a la eficiencia en el gasto. En los artículos 52.º, 54.º, 55.º y 56.º la LRU establece:

Art. 52.º Las Universidades gozarán de autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. A tal efecto, deberán disponer de recursos suficientes para el desempeño de las funciones que se les hayan atribuido.

Art. 54.º 1. Las Universidades elaborarán y aprobarán, una vez asignada la subvención a que se refiere la letra a) del apartado 3 de este mismo artículo, una programación plurianual y un presupuesto anual. La programación comportará la evaluación económica del plan

de actividad universitaria durante el mismo periodo. La autorización efectiva de los créditos se producirá mediante la aprobación del presupuesto.

2. El presupuesto será público, único y equilibrado, y comprenderá la totalidad de sus ingresos y gastos.

3. El presupuesto de las Universidades contendrá en su estado de ingresos:

- a) La subvención global fijada anualmente por las Comunidades Autónomas.
- b) Las tasas académicas y demás derechos que legalmente se establezcan. En el caso de estudios conducentes a títulos oficiales, las tasas académicas las fijará la Comunidad Autónoma dentro de los límites que establezca el Consejo de Universidades. Para los restantes estudios las fijará el Consejo Social. Igualmente, se consignarán las compensaciones correspondientes a los importes de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de tasas y demás derechos.
- c) Las subvenciones, legados o donaciones que se les otorgue por otras entidades públicas o privadas.
- d) Los rendimientos procedentes de su patrimonio y de aquellas otras actividades económicas que desarrollen según lo previsto en esta Ley y en sus propios Estatutos.
- e) Los ingresos derivados de los contratos a los que hace referencia el artículo 11 de la presente Ley.
- f) El producto de las operaciones de créditos que, para la financiación de sus gastos de inversiones, hayan concertado. Estas operaciones requerirán la previa autorización de la Comunidad Autónoma.
- g) Los remanentes de tesorería y cualquier otro ingreso.

4. El estado de gastos se clasificará atendiendo a la separación entre los corrientes y los de inversión.

Al estado de gastos corrientes se acompañará la plantilla del personal de todas las categorías de la Universidad, especificando la totalidad de los costes de la misma. Los costes del personal funcionario docente y no docente deberán ser específicamente autorizados por la Comunidad Autónoma.

5. La estructura del presupuesto de las Universidades y de su sistema contable deberá adaptarse, en todo caso, a las normas que con carácter general estén establecidas para el sector público, a los efectos de la normalización contable.

Art. 55.º 1. Los créditos tendrán la consideración de ampliables, excepto en los siguientes casos:

- a) El crédito correspondiente a la plantilla de funcionarios docentes de la Universidad, excluidos los conceptos

retributivos a que alude el apartado 2 del artículo 46.º de la presente Ley.

b) El crédito correspondiente a la plantilla de funcionarios no docentes.

2. Las transferencias de crédito entre los diversos conceptos de los capítulos de operaciones corrientes y de operaciones de capital podrán ser acordadas por la Junta de Gobierno.

3. Las transferencias de gastos corrientes a gastos de capital podrán ser acordadas por el Consejo Social. Las transferencias de gastos de capital a cualquier otro capítulo podrán ser acordadas por el Consejo Social, previa autorización de la Comunidad Autónoma.

Art. 56.º 1. Las Universidades asegurarán el control interno de sus gastos e inversiones, organizando sus cuentas según los principios de una contabilidad presupuestaria, patrimonial y analítica.

2. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado anterior, la Intervención desarrollará sus funciones mediante las técnicas de auditoría contable

3. Las Universidades, previo acuerdo favorable del Consejo Social, podrán adquirir por el sistema de adjudicación directa los bienes de equipo necesarios para el desarrollo de sus programas de investigación.

Así, pues, las universidades reciben transferencias de fondos públicos cualquiera que sea su eficiencia. No existen controles sobre dicha eficiencia, ni en ninguna parte se relaciona la financiación que reciben con la calidad de su docencia (reflejada en el nivel de los exámenes de sus estudiantes), ni con la cantidad y calidad de la investigación y las publicaciones de sus profesores. El único control que se ejerce sobre el gasto realizado por las universidades es el control de legalidad, que sólo se ocupa de verificar si las facturas reúnen los requisitos exigidos.

Se han establecidos unos mecanismos de un supuesto control de estas funciones que son inoperantes e incluso perniciosos, tanto para la calidad de la docencia como para la de la investigación. La calidad de la docencia se controla por las propias universidades a través de un cuestionario que cada semestre los estudiantes contestan sobre cada uno de sus profesores. Además de que la mayoría de las preguntas que se hacen a los estudiantes son irrelevantes en relación con la calidad de la docencia de los profesores (puntualidad del profesor, trato para con los alumnos, etc.), el hecho de que los profesores que son evaluados por sus alumnos sean al mismo tiempo los que deciden las preguntas de los exámenes que han de aprobar estos y los que evalúan dichos exámenes (cosa que saben los estudiantes), muy probablemente incita a comportamientos estratégicos, tanto por parte de los estudiantes como sobre todo de los profesores. Cada parte es al mismo tiempo juzgador y juzgado y sabe que la otra lo es también. Dado que las universidades no tienen un prestigio que conservar o que aumentar, los estudiantes suelen estar interesados fundamentalmente en obtener el título de la forma

más fácil posible, y en consecuencia evaluarán mejor a los profesores que aprueban más generosamente y/o que simplemente exponen con más desparpajo o que son más simpáticos.

Por su parte, los profesores están interesados en ser evaluados positivamente por sus alumnos, tanto por razones éticas y de prestigio, como para obtener la aprobación por la universidad de sus tramos de docencia (y su correspondiente remuneración), como para evitarse problemas con los alumnos. Este sistema de evaluación de la docencia puede (y así lo está demostrando) producir exactamente el resultado opuesto al que se pretende; es decir, reducir la calidad de la docencia y del nivel de exigencia en los exámenes, en lugar de aumentarlos. Al no depender la cuantía de las remuneraciones de todo tipo que perciben estudiantes y profesores ni de la calidad de la docencia ni del prestigio en este sentido de sus universidades, al ser ambos a la vez juez y parte en la evaluación, y al ser los profesores que imparten la docencia a uno o más grupos determinados de estudiantes los que deciden las preguntas que se les ponen a estos en los exámenes y evaluarlos (este problema se resolvería si las preguntas de los exámenes fueran establecidas por una comisión anónima de profesores, aquellas fueran las mismas para todos los grupos de estudiantes en cada materia, y los exámenes los corrigieran los profesores miembros de una comisión igualmente anónima de evaluación o una máquina), es perfectamente previsible y altamente probable que los resultados de este sistema de evaluación de la docencia sean perversos.

La evaluación de la calidad de la investigación y de las publicaciones efectuadas por los profesores le ha sido sustraída a las universidades, y se le ha asignado a una comisión de ámbito nacional (la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora), dependiente del Ministerio de Cultura, Educación y Ciencia del Gobierno central. Al ser la mayoría de sus miembros de representación política, lógicamente esta Comisión necesita de asesoramiento técnico en su función evaluadora. Tal asesoramiento lo obtiene de los llamados comités de asesores, que están integrados por profesores universitarios nombrados discrecionalmente por la Comisión y cuyos nombres hasta hace tres años no eran conocidos por los evaluados más que cuando se entablaba un proceso judicial y los tribunales dictaminaban que se efectuara una nueva evaluación. En la actualidad, los miembros de estos comités son nombrados de una forma discrecional, si bien sus nombres son hechos públicos. Aunque los criterios de evaluación que se aplican son formalmente objetivos (las revistas en las que se publican los artículos, etc.), de hecho no lo son tanto, debido a que, al ser aplicados mecánicamente, estos no tienen en cuenta los aspectos concretos de la labor investigadora de cada profesor determinado (e. g. un paper presentado en un seminario de profesores de una universidad extranjera en el que esté presente un Premio Nobel de la materia, y aquel recibe una valoración positiva por escrito de éste, no tiene ningún valor sino está publicado). Por último, la gran mayoría de los tribunales de justicia se niegan a entrar en el fondo de la evaluación que realiza la Comisión, limitándose a juzgar solo las cuestiones de forma. De esta manera la Comisión no se ve obligada a justificar la evaluación que realiza de cada tramo de investigación, con lo que la Comisión y los miembros de los Comités asesores



tienen prácticamente una impunidad total (ya que no están sujetos a la ley), y los profesores que someten su investigación a evaluación están totalmente indefensos.

Así, pues, la imposibilidad material de que una comisión nacional, asesorada en cada amplia área de conocimientos por los pocos miembros del correspondiente comité asesor, efectúe una evaluación adecuada, y el que estos sean nombrados discrecionalmente y sus nombres no hayan sido conocidos; el que los criterios de evaluación sean muy groseros y de hecho no se tengan en cuenta ni los datos concretos ni el curriculum completo de los profesores evaluados; el que no se examinen los trabajos sometidos a evaluación (no se requiere que se envíen estos a la Comisión); y el que los jueces generalmente se abstengan de entrar en el fondo de las evaluaciones, están produciendo unos resultados que, a juzgar por el número de recursos contenciosos-administrativos que los profesores evaluados están presentando en los Tribunales Superiores de Justicia, no pueden ser muy ecuánimes ni justos. Si se tiene en cuenta el mecanismo por el que se efectúa la evaluación, no se puede esperar que los resultados sean realmente justos e imparciales. En estas circunstancias, los miembros de la Comisión Evaluadora y de los Comités Asesores tienen un poder discrecional que potencialmente les permite efectuar arbitrariedades. De esta forma, lo que se pretende fuera un estímulo a la investigación, se ha convertido en un mecanismo perverso, que se ha devaluado ante la opinión de la mayoría de los profesores, y que prácticamente no constituye ningún acicate. En los países en los que las universidades están funcionando mejor (USA, y UK principalmente), estas labores la realizan los directores y comisiones de los propios departamentos y los rectores de las universidades de los evaluados, los cuales, al estar ligados sus cargos, sus ingresos y su prestigio al buen funcionamiento de su universidad, están muy interesados en efectuar una evaluación justa, y además conocen adecuadamente la calidad de la investigación realizada por el profesor evaluado.

Si a este sistema de evaluación de una faceta tan importante del trabajo de los profesores de una universidad concreta como es la investigación, se le unen el que tres de los cinco miembros de las comisiones que juzgan los ejercicios efectuados por los candidatos en los concursos a cubrir las plazas de profesores numerarios de cada universidad son nombrados por el Consejo de Universidades por medio de un sorteo en el que entran todos los profesores numerarios del área de conocimiento correspondiente existentes en el país (la universidad cuya plaza está en liza solo nombra al presidente y al secretario de la comisión correspondiente), es evidente que la autonomía de que gozan las universidades es una autonomía limitada y cercenada en aspectos fundamentales de esta. Por el texto de la LRU se puede deducir claramente que el legislador no tenía mucha confianza en el buen uso de la autonomía que harían las universidades públicas. A estas se les concede, pues, autonomía (como lo exige la Constitución), ma non troppo.

Consecuentemente, la autonomía que configura la LRU, por una parte, da a las universidades el poder de gastar sin exigirles la responsabilidad de rendir cuentas por el gasto que realizan, y les asegura su financiación (más o menos elevada, pero siempre suficiente como mínimo para subsistir) sin relacionar esta con la calidad de su docencia e investigación; y por otra, les retira

a aquellas algunos poderes fundamentales para organizar sus actividades de una manera realmente autónoma y de una forma eficiente. Tal autonomía constituye un híbrido que no es ni carne ni pescado, y que, como tal, tenía que (y de hecho así ha sido) producir pésimos resultados en cuanto a mejorar la eficiencia de la docencia y la investigación. Sin duda, el factor más negativo de esta autonomía adulterada estriba en el poder de gastar sin la responsabilidad de rendir cuentas. Cuando, año tras año, una institución recibe las transferencias necesarias para subsistir e incluso ampliarse, cualesquiera que sean la cantidad y la calidad de su output, la ineficiencia y la improductividad de aquella están prácticamente aseguradas. Este factor subyace a todos los demás. Por otra parte, los mencionados poderes que les han sido sustraídos a las universidades contribuyen además a desligar los intereses de los profesores de los intereses de sus universidades, lo que redunda más aun en el ineficiente funcionamiento de estas.

En la actualidad las universidades públicas españolas reciben alrededor del 60% de su financiación vía transferencias públicas, un 15% vía matriculas de los estudiantes, y el otro 25% vía disposición de bienes propios, ayudas Feder y contratos de investigación. Generalmente, para determinar la cuantía de las transferencias, los gastos corrientes son fijados en función del número de créditos y titulaciones que se imparten en la Universidad, y los gastos de inversión se fijan en función de sus necesidades de infraestructura, principalmente edificios. En ningún caso, estas transferencias están ligadas a la calidad de la docencia y de la investigación.

Tal sistema de financiación con autonomía de gasto (aunque esta es muy limitada por la práctica imposición que se hace a las universidades de aceptar todos los estudiantes que solicitan ingresar en ellas, tras pasar unas pruebas muy generales establecidas por cada universidad, y en las que las Facultades y los departamentos no tienen nada que decir, con las consiguientes necesidades de gasto en profesorado, personal administrativo y de servicios e infraestructuras), pero sin obligación de rendir cuentas en cuanto a la calidad de la docencia y de la investigación (o dicho de otra forma, sin que la cuantía de las transferencias esté condicionada a esta) tiene unas consecuencias enormemente importantes y negativas para la eficiencia en el funcionamiento de las universidades y el output de estas. Estas consecuencias son:

a) Aunque sin duda les preocupa, a las autoridades académicas no les preocupa suficientemente la eficiencia en el funcionamiento de las universidades que gobiernan, en cuanto a la calidad de la formación que reciben sus estudiantes, y a la cantidad y calidad de la investigación que realicen sus profesores (además, esta es evaluada por un organismo a nivel nacional exterior a ellas, y la financiación necesaria para pagar la remuneración extra que reciben los profesores cuya labor es positivamente evaluada, la reciben del Ministerio de Educación del Gobierno central). En sus decisiones privan casi exclusivamente los aspectos puramente formales de la actividad universitaria, tales como disponer de suficientes profesores (cualquiera que sea su calidad) para que se impartan las clases que han de darse, según el número de materias y créditos que han de impartirse en ellas y el número de estudiantes (este en muchas Facultades tampoco lo deciden sus autoridades, ya que la política general es admitir en alguna de las Facultades de cada universidad a

todos los alumnos que lo soliciten), y disponer de las aulas necesarias y del material correspondiente. El acceso de los estudiantes a la universidad está regulado por una ley nacional y las Universidades y las Facultades dentro de estas solo pueden exigir a los estudiantes una determinada puntuación en la calificación obtenida en el examen de selectividad para entrar en ellas (en algunas Facultades se establecen números clausus, aunque a las Facultades no les resulta fácil recibir el permiso de su universidad para imponerlos). De esta forma ni las Universidades ni las Facultades pueden elegir realmente el número y la calidad de sus alumnos, ni competir entre ellas por los mejores estudiantes.

b) Al recibir todas las universidades su financiación sin «strings attached» según la calidad de su docencia y de su investigación, no existe competencia entre ellas. Esto les permite no verse obligadas a mejorar su prestigio (su calidad), y en consecuencia perpetuar su ineficiencia. Dado el sistema de tasas por las matrículas muy inferiores a los costes de la enseñanza (estas cubren alrededor del 20% del coste de un estudiante), de becas muy reducidas, y de distritos universitarios (los estudiantes han de estudiar en las universidades de su Comunidad siempre que sea posible), cada universidad constituye de facto un monopolio público, con el consiguiente coste medio más elevado de lo que la calidad del output exige.

c) Este sistema de financiación, junto con el sistema de selección del profesorado, permite la politización de las universidades por parte de las autoridades académicas, e incluso de los profesores y de los estudiantes. Los partidos políticos, los grupos ideológicos y los sindicatos juegan un papel muy importante en el gobierno y en la toma de decisiones dentro de las universidades. Obviamente esta politización constituye un factor importante de la ineficacia de estas.

d) Otra consecuencia importante de estas reglas de juego ha sido el que los Consejos Sociales de las universidades no hayan tenido ni tengan prácticamente ninguna operancia. Según el artículo 14.º de la LRU:

1. El Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad en la Universidad.

2. Corresponde al Consejo Social la aprobación del presupuesto y la programación plurianual de la Universidad, a propuesta de la Junta de Gobierno y, en general, la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios. Le corresponde, igualmente, promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad.

3. El Consejo Social está compuesto:

- a) En sus dos quintas partes, por una representación de la Junta de Gobierno, elegida por ésta de entre sus miembros, y de la que formará parte, necesariamente, el Rector, el Secretario General y el Gerente.
- b) En las tres quintas partes restantes, por una representación de los intereses sociales, de acuerdo con lo que establezca una Ley de la Comunidad Autónoma correspondiente. Esta Ley fijará, asimismo, el número

total de miembros de dicho Consejo y, en todo caso, preverá la participación de representantes de sindicatos y asociaciones empresariales. Ninguno de los representantes a que alude este párrafo podrá ser miembro de la comunidad universitaria.

4. El Presidente del Consejo Social será nombrado por la correspondiente Comunidad Autónoma.

Si realmente los Consejos Sociales hubieran podido ejercer un papel importante en el gobierno y las decisiones sobre el presupuesto de las Universidades, su efecto sobre la eficiencia de estas habría sido significativamente positivo en mejorar la eficiencia de las universidades en el cumplimiento de sus funciones. Los representantes de las organizaciones económicas y sociales podrían introducir un elemento de racionalidad y eficiencia en el gobierno y en el funcionamiento de las universidades, factores ambos tan necesarios para estas.

e) Muchas Universidades prácticamente imparten las titulaciones en todas las ramas del conocimiento, aún cuando en algunas de ellas tienen muy pocos alumnos. Así, en la Universidad de Valencia hace solo unos años la ratio de alumnos por profesor era de 7 en Físicas, Químicas y Biológicas, de 65 en Derecho, 58 en Economía, y 75 en Psicología. Esto constituye un tremendo factor de despilfarro. De esta manera, la formación de unos estudiantes cuesta enormemente cara y la de otros es absurdamente barata (y consecuentemente es pobre, sin que la de los primeros sea excelente).

f) La organización del sistema de trabajo, tanto de los estudiantes como de los profesores (docencia, tutorías, y supervisión y orientación en el estudio, las lecturas y el trabajo de los estudiantes, etc.) es tremendamente ineficiente. En la mayoría de las Facultades (Derecho, Económicas, Psicología, Empresariales, Geografía e Historia, etc.) solo se imparten clases magistrales y algunas clases prácticas. Los estudiantes no realizan trabajos escritos, reciben muy poca orientación en el trabajo y las lecturas (lo que constituye la verdadera docencia) por parte de los profesores, al estar estos abrumados por el número de alumnos que tienen a su cargo, y por la carga docente que cae sobre ellos. El resultado es que los estudiantes obtienen una formación muy pobre en términos de desarrollo intelectual, de adquisición y asimilación de conocimientos concretos, de aprendizaje en realizar trabajo intelectual y profesional, en buscar y manejar bibliografía, y en el desarrollo de su capacidad de trabajo. En mi opinión, los estudiantes obtienen solo una infinitésima parte de la formación que podrían obtener. Esto constituye un ingente despilfarro de capital humano, capital que nunca llega a realizarse. En la actualidad en España hay 1 526 000 estudiantes universitarios. Tal sistema de trabajo de los estudiantes posiblemente constituye el mayor despilfarro que existe en el país, ya que puede tener enormes consecuencias en el presente y mayores aun en el futuro. Tampoco ayuda en absoluto a que los profesores sean todo lo productivos que su ingente capital humano podría ser. Por el contrario, reduce considerablemente su productividad.

## 2 — El sistema de gobierno

La LRU establece un sistema asambleario de gobierno de las instituciones universitarias. Así, en el artículo 13.2 de la LRU se dice: «La elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en el Claustro Universitario, Juntas de Facultades, de Escuelas Técnicas Superiores y de Escuelas Universitarias y Consejos de Departamentos y de Institutos Universitarios se realizará mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, conforme a lo dispuesto en el art. 4.º de la presente Ley. Los Estatutos establecerán las normas electorales aplicables» y los artículos 15.º, 16.º y 17.º señalan:

Art. 15.º 1. El Claustro Universitario, que será presidido por el Rector, es el máximo órgano representativo de la comunidad universitaria, al que corresponderá, en todo caso, la elaboración de los Estatutos, la elección del Rector y la aprobación de las líneas generales de actuación de la Universidad.

2. Su composición y funciones serán determinadas por los Estatutos y habrán de ser profesores tres quintos de sus miembros, como mínimo.

Art. 16.º 1. La Junta de Gobierno es el órgano ordinario de gobierno de la Universidad. Estará presidida por el Rector de la Universidad y formarán parte de la misma, en todo caso, una representación de Decanos de Facultades, de Directores de Escuelas Técnicas Superiores, de Departamentos, de Directores de Escuelas Universitarias, de Directores de Institutos Universitarios, de estudiantes y de personal de administración y servicios, así como los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente.

2. La composición y funciones de la Junta de Gobierno serán determinadas por los Estatutos de la Universidad.

3. No podrá recaer acuerdo de la Junta de Gobierno sobre un centro si no es con posibilidad de audiencia directa por ésta del Decano o Director que lo represente.

Art. 17.º Las Juntas de Facultad o Escuela, así como los Consejos de Departamentos y de Institutos Universitarios, son los órganos representantes de estos centros y eligen a su Decano o Director. Los Estatutos de la Universidad determinarán sus funciones y composición.

La LRU establece ya de por sí un sistema de gobierno bastante asambleario, pero sobre todo deja un enorme margen para que las universidades puedan aumentar más aun el asamblearismo del sistema de gobierno a través de sus estatutos. Esto es lo que ha ocurrido. Los estatutos de las universidades y los reglamentos de régimen interno de las Facultades y de los departamentos generalmente establecen un elevado grado de representatividad para los estudiantes en sus órganos de gobierno. Las comisiones paritarias de profesores y alumnos para elaborar planes de estudios han sido frecuentes en estos últimos años.

Esta actitud asamblearia, además de estar inspirada en ideas trasnochadas, se supone que pretendía lo que sus autores llamaron «la democratización de la universidad y el acabar con el caciquismo que había en ella». Según ellos, todo el mundo debía participar en el gobierno de esta, como si de una institución política se tratara (durante el franquismo las universidades habían sido centros de oposición y de actividad política antifranquista, y el Mayo del 68 estaba aún en la mente de los autores de la LRU).

Pero no parece que los autores de la LRU tuvieran en cuenta que, en un país con un sistema político democrático, la universidad no es el lugar adecuado para hacer política. La universidad es una institución que presta un servicio a los ciudadanos (y un servicio muy importante), y que está financiada con fondos públicos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos votantes. Politizar las universidades permite a los individuos que alcanzan el poder dentro de ellas el instrumentalizarlas en mayor o menor grado para sus propios intereses. Si además de que no tienen que rendir cuentas de su actuación, se pueden politizar las universidades, las posibilidades de comportamientos estratégicos y de rent-seeking por parte de las autoridades académicas a todos los niveles son enormes. Las consecuencias, obviamente, son una reducción de la eficiencia de las universidades en el cumplimiento de sus funciones. Se puede formular el axioma de que, cuando en una institución colectiva pública no política (instituciones políticas son los gobiernos, los parlamentos, los consistorios municipales, etc.) se introducen mecanismos de toma de decisiones propios de instituciones políticas, la eficacia de aquellas se reduce enormemente. Y esto es lo que ha sucedido con la LRU y las universidades públicas españolas.

El sistema asambleario de gobierno, en combinación con el sistema de financiación, tiene además otro efecto tremendamente negativo para la eficiencia del funcionamiento de las universidades. Los profesores jóvenes, que lógicamente quieren hacer carrera universitaria, saben que les es más rentable hacer política dentro de las Facultades y departamentos que el realizar trabajo académico (estudiar, investigar, publicar, impartir buena docencia, etc.). Esto ha dado lugar a una enorme actividad de rent-seeking en los órganos de gobierno de las universidades, de las Facultades y sobre todo de los departamentos, con la consiguiente pérdida de productividad de los profesores.

También a nivel de los alumnos, el sistema de gobierno asambleario está teniendo consecuencias importantes, que tampoco favorecen la eficiencia de las universidades. Al tener aquellos una considerable representación en los órganos de gobierno colegiados (claustros, Juntas de Facultad y Consejos de Departamento), las autoridades académicas y los profesores necesitan de los votos de los representantes estudiantiles. Para obtenerlos, lógicamente han de hacerles concesiones, tales como crear comisiones paritarias de profesores y alumnos para elaborar los planes de estudio, crear un vicerrectorado de estudiantes y/o un defensor del estudiante, aprobar un estatuto de los derechos del estudiante, establecer un número elevado de convocatorias, espaciar los exámenes, etc.; todo ello en detrimento de la docencia y del nivel de conocimientos. Como consecuencia de esto, los votos de los estudiantes son a menudo decisivos en la toma de decisiones sobre temas técnicos importantes sobre los que aquellos no están capacitados. En una universidad en la

que a la mayoría de los estudiantes les interesa fundamentalmente obtener el título de la forma más fácil posible, no es difícil predecir cual será su postura en la mayoría de los casos sobre la mayoría de los temas. Además, aquellos son presa fácil de los demagogos (autoridades académicas, profesores, partidos políticos, sindicatos, etc.). Todo ello influye de una forma considerablemente negativa sobre la calidad de las decisiones que se toman en los órganos colegiados (que son los más importantes en el sistema de gobierno) de las universidades, y, consecuentemente, sobre el eficiente funcionamiento de éstas.

Incluso en un tema tan aparentemente neutro y justo para la defensa de los derechos de los estudiantes como es el derecho de estos a la revisión de la calificación otorgada a sus exámenes, se está poniendo de manifiesto las consecuencias perversas del sistema asambleario de gobierno, en el que los estudiantes son conscientes de su considerable poder. Es evidente que debe existir un sistema que garantice el que los estudiantes reciban una calificación justa en sus exámenes. En la Universidad de Cambridge, por ejemplo, este se consigue haciendo que cada examen lo califiquen dos profesores, y que si estos no se ponen de acuerdo sobre la calificación, lo califique un tercer profesor. En España es el mismo profesor que imparte la docencia de una asignatura a un grupo de estudiantes el que decide las preguntas del examen de estos, y el que califica los ejercicios. Dado que ninguna universidad tiene un prestigio que mantener, y que los estudiantes tienen un poder considerable, estos presionan a los profesores, tanto en la cantidad de la materia que enseñan, como en el nivel de exigencia en los exámenes y en el rigor con el que califican estos, siempre en la dirección de rebajar los tres. Como resultado de ello, dado lo importante que es para ellos su relación con los alumnos y, consecuentemente, con las autoridades académicas, los profesores tenderán (hasta donde su conciencia se lo permita) a reducir el nivel de estas tres cuestiones. Lo curioso es que, en su mayoría, los profesores, en contra del comportamiento que predice el *homo economicus*, tratan de mantener este nivel lo más elevado posible (que, dado el sistema, en cualquier caso no puede ser alto). Ello se debe al ya citado elevado componente vocacional y ético que la profesión docente conlleva.

El sistema asambleario de gobierno y de toma de decisiones tiene además otras consecuencias negativas muy importantes para el funcionamiento de las universidades. En primer lugar, la capacidad profesional generalmente no coincide con el poder de toma de decisiones sobre temas académico-técnicos. Estas se toman en órganos colegiados integrados por representantes de los profesores numerarios y no numerarios (o por todos los profesores de los Departamentos en el caso de los consejos de estos), de los estudiantes, y del personal de administración y servicios, que son elegidos por votación mayoritaria por los miembros de estos estamentos. No existe, pues, ninguna relación directa entre el ser miembro de los órganos decisorios y la capacidad profesional demostrada, ya que los electores lógicamente votan a sus representantes por razones de conveniencia e interés personales. Consecuentemente, las decisiones son tomadas por personas que, frecuentemente no son las más capacitadas, y, por lo tanto, aquellas no suelen ser las más idóneas para el mejor funcionamiento de la institución. En segundo lugar, la categoría administrativa de profesor (catedrático, profesor titular, profesor

asociado, ayudante) no va necesariamente unida a la capacidad profesional probada, con lo que se desincentiva el trabajo académico y se estimula el rent-seeking (esto se debe, como veremos, al pésimo sistema de selección de profesorado). En tercer lugar, al haber perdido los catedráticos autoridad y poder legal de toma de decisiones sobre cuestiones académicas, los profesores jóvenes no están incentivados para trabajar y formarse con los catedráticos, ya que, en buena medida, pueden promocionarse a través de politiquear en los órganos colegiados de toma de decisiones, principalmente los consejos de departamento.

Esto tiene unos efectos tremendamente negativos. Por una parte, afecta negativamente a la formación de los profesores jóvenes, ya que estos no reciben las orientaciones necesarias de los profesores senior ni se benefician todo lo que podrían de los conocimientos de estos; y por otra, los profesores senior no pueden contar con la ayuda de los profesores jóvenes en la realización de sus tareas académicas y de sus trabajos de investigación, con lo que se reduce su productividad muy considerablemente. Apenas si existe la tradicional y fructífera relación maestro-discipulo, con las ventajas que esta supone para ambas partes en cuanto a incrementar su productividad. Tampoco existe una división racional del trabajo, en la que los profesores senior y supuestamente más capacitados realicen las funciones que, por su capacitación, solo ellos pueden efectuar, y los más jóvenes, junior, y en formación efectúen todas las demás tareas, descargando así a los primeros de realizar trabajos que implican un despilfarro de capital humano. En la organización actual de las universidades, los profesores de todas las categorías administrativas (con la excepción parcial de los ayudantes) y capacitación efectúan las mismas tareas docentes, cualquiera que sea su capacidad y nivel profesional. Y en cuarto lugar, los profesores (incluyendo a los más capacitados) tienen muy poco o ningún apoyo logístico (búsqueda de datos y bibliografía; realización de cálculos, estimaciones, etc., en la investigación y elaboración de artículos, ponencias para congresos, libros, etc.; e incluso en pasar a ordenador los trabajos mencionados y la correspondencia). Todas estas tareas se las tienen que hacer los mismos profesores, lo cual supone (especialmente en el caso de los profesores senior) un ingente despilfarro de capital humano. Los pocos y escasos administrativos y administrativas que son asignados a los departamentos no tienen entre sus obligaciones el escribir a ordenador el trabajo y la correspondencia de los profesores o incluso el pasar las notas de los exámenes a las actas; esto se debe en buena medida al poder de los sindicatos dentro del sistema de gobierno de las universidades. Los factores mencionados contribuyen enormemente al ineficiente funcionamiento de estas, al hacerse así un pésimo uso del capital humano que representan sus profesores.

Tal sistema de toma de decisiones permite a los individuos y a los grupos realizar actividades políticas (alianzas, oposiciones, etc.) encaminadas a conseguir sus intereses particulares (se entiende dentro de las instituciones colectivas), y hace posible que participen personas en la toma de decisiones sobre temas para los que no están capacitadas, y no permite a las autoridades responsables del funcionamiento y gobierno de las instituciones universitarias (rectores, decanos y directores de departamento) el poder tomar las



decisiones más adecuadas al buen funcionamiento de estas. A menudo, los claustros, las juntas de gobierno y de Facultad, y los consejos de departamento se convierten en campos de luchas políticas. Bajo estas condiciones se puede esperar que a menudo las decisiones que se toman no sean las más adecuadas para el funcionamiento eficiente de las universidades.

Otra consecuencia del sistema asambleario de gobierno (toma de decisiones por votaciones mayoritarias de todos sus miembros sobre prácticamente todas las cuestiones académicas y materiales) de los órganos decisorios de las diversas instituciones universitarias, necesariamente ha sido la considerable pérdida de autoridad profesional, moral y legal de los catedráticos. Naturalmente, el mal sistema de selección del profesorado, al permitir en muchos casos obtener cátedras sin méritos suficientes, también ha contribuido a reducir la autoridad profesional y moral de estos. Ante esta situación, la reacción lógica y mas generalizada entre los catedráticos ha consistido en inhibirse de participar en dichos órganos. En los últimos años y en la actualidad es frecuente encontrar como decanos a profesores titulares (los vicedecanos generalmente son profesores ayudantes). Lo mismo ocurre con los directores de los departamentos. También sucede que suele haber muy pocos catedráticos como miembros de las Juntas de Facultad; en la actualidad aquellos ya no son miembros natos de ellas, sino que solo tienen asignado un número de representantes del personal docente e investigador numerario, y han de ser elegidos. Incluso en las Juntas de Gobierno de las universidades, un número considerable de los miembros de aquellas suelen ser no catedráticos (representantes de los sindicatos y del personal de administración y servicios, decanos y directores de Departamento que no son catedráticos, etc). Asimismo, puede observarse como la gran mayoría de los profesores senior rehuyen ocupar puestos de decano, director de departamento y vicerector. Ocupar estos puestos en buena medida ha dejado de ser un factor de prestigio entre los miembros de la comunidad académica, además de que (por la politización de estos cargos y de los órganos de gobierno) el desempeñarlos exige una gran cantidad de tiempo y una gran habilidad política. Obviamente, este desarrollo, producido (o por lo menos muy acentuado) por la LRU, no favorece en absoluto la calidad de las decisiones que se toman en tales órganos de gobierno.

El sistema asambleario de toma de decisiones, el no tener que rendir cuentas las autoridades académicas de la financiación que reciben, la masificación y el consiguiente elevado ratio de numero de alumnos por profesor y la subsiguiente pésima organización en términos de utilización de los recursos de los que disponen las universidades (principalmente de su profesorado) hacen que las condiciones de trabajo de los profesores no sean precisamente las más adecuadas para obtener la mayor productividad posible de estos en la docencia y en la investigación y las publicaciones. Los profesores tienen una carga docente superior a la que tienen sus colegas en la mayoría de países avanzados, tienen que asistir a muchas reuniones de los muchos órganos colegiados existentes, y, sobre todo, tienen que atender a un numero enorme de alumnos, lo que les absorbe una cantidad ingente de tiempo y les quita la tranquilidad y continuidad en el trabajo, tan necesarias para las tareas intelectuales.

### 3 — El sistema de selección y promoción del profesorado

En sus apartados 2 y 3, el artículo 25 de la LRU establece:

2. Los concursos serán convocados por la Universidad correspondiente y publicados en el *Boletín Oficial del Estado*. Se celebrarán públicamente mediante dos pruebas, que consistirán en la presentación y discusión con la Comisión de los méritos e historial académico e investigador del candidato, así como de su proyecto docente, y en la exposición y debate de un tema de la especialidad de libre elección por el mismo.

3. Los concursos serán resueltos por Comisiones compuestas por cinco profesores del área de conocimientos a la que corresponda la plaza, de los cuales el presidente será un Catedrático de Escuela Universitaria o, en su caso, un Catedrático de Universidad, nombrado por la Universidad correspondiente en la forma que prevean sus Estatutos; un vocal será profesor titular de Escuela Universitaria o de Universidad nombrado de la misma forma, y los tres vocales restantes serán designados mediante sorteo por el Consejo de Universidades y según el procedimiento que reglamentariamente establezca el Gobierno.

Aunque las universidades tienen el poder de dotar y desdotar las plazas de profesores y de sacarlas o no a cualquiera de los dos tipos de concurso que establece la LRU, esta les impone dos tremendas restricciones. Por una parte, las universidades solo nombran a dos de los cinco miembros de las comisiones evaluadoras (una minoría); y por otra, los profesores que ganan los concursos y que ocupan las plazas pasan a ser funcionarios públicos de por vida, sus sueldos están fijados por el Gobierno central, y se rigen por la legislación que regula la función pública. Es evidente que el legislador tenía en mente la idea de que, si se dejaba a las universidades la potestad de seleccionar a su profesorado, estas cometerían arbitrariedades.

Dado el modelo de autonomía y de financiación de las universidades públicas que establece la LRU, no se necesitaba ser un genio o un adivino para prever que este sistema de selección del profesorado sería desastroso. En unas universidades que reciben financiación cualquiera que sea su output y que no tienen que competir entre ellas para conseguir financiación, era evidente que el mecanismo de selección de los dos miembros de las comisiones no podía funcionar adecuadamente. En una universidad sin prestigio que transmitir a sus profesores, y con estos disfrutando de la condición de funcionarios a perpetuidad y sueldos iguales, cualesquiera que sean su trabajo y el output de su universidad, era perfectamente previsible que ni las universidades tendrían los mecanismos institucionales adecuados para efectuar la selección idónea, ni los profesores tendrían especial interés en elegir a los dos miembros del departamento que fueran al concurso como miembros de la comisión examinadora a tratar de que ganara la plaza de su universidad el candidato más cualificado posible.

Con el sistema asambleario de toma de decisiones de los consejos de los departamentos, los profesores que quisieran formar parte de la comisión

examinadora para tratar de que ganara la plaza de su universidad el candidato más cualificado, sabrían (y saben) que perderían la batalla. Estos son conscientes de que, con una actitud tal, no tienen nada que ganar (de un lado, con toda seguridad perderían la votación, y, de otro, en el caso poco probable de que la ganaran, no les beneficiaría nada el traer a su departamento un buen profesor), y sí mucho que perder, debido a que siempre existen uno o más candidatos locales que desean ganar la plaza (que lógicamente, junto con los correspondientes amigos suyos, se convierten en sus enemigos). Tanto a estos candidatos como a los demás profesores que han de opositar en el futuro no les agradaría nada sentar el precedente de elegir a un candidato no local. Como *homo economicus* que son, el comportamiento predecible en esta cuestión de todos los profesores será la inhibición. El resultado ha sido que, en la gran mayoría de los casos, en todas las universidades se han nombrado para las comisiones examinadoras a dos profesores que han ido a votar al candidato local, cualquiera que haya sido la capacidad profesional de este. La restricción de que los otros tres miembros sean de otras universidades no ha producido el efecto pretendido, como era fácil de prever. En general, estos tres miembros no tienen ningún interés concreto en elegir al mejor candidato para cubrir una plaza de una universidad que no es la suya, no tienen tiempo para estudiar la obra de los candidatos, sufren la presión local en favor de su candidato, y en general prefieren respetar la regla de que gane la plaza el candidato local, ya que eso les beneficiará cuando salga a concurso una plaza de su departamento. La consecuencia ha sido que más del 95% de los concursos ha sido y sigue siendo ganado por los candidatos locales, y que estos suelen ir solos a los concursos, ya que los candidatos potenciales de otras universidades, aunque legalmente puedan concurrir a los concursos, de facto no lo hacen, debido a que saben que no van a ganarlos frente a los candidatos locales. Esto, además, hace más fácil éticamente para los tres miembros de las comisiones que vienen de fuera de las universidades cuyas plazas se dilucidan, el votar al candidato local.

Se han dado concursos increíblemente escandalosos. Este fenómeno se conoce como la endogamia. Las consecuencias de esta endogamia son múltiples y muy negativas. En primer lugar, las universidades se nutren casi exclusivamente de profesores de origen local; esto es como si IBM o el F. C. Barcelona reclutaran su personal y sus jugadores solo de la cantera local; ello empobrece enormemente la calidad del profesorado. En segundo lugar, no existe movilidad alguna. Los profesores están, de facto, clavados a sus puestos en sus universidades, y, en consecuencia, no existe competencia entre universidades para mejorar su profesorado. En tercer lugar, bajo estas reglas resulta muy fácil ganar los concursos para los candidatos, lo que ha hecho que muchos profesores, con una formación deficiente y muy pocos méritos, hayan ganado los concursos y se hayan convertido en profesores vitalicios. Con el enorme número de plazas que se han dotado y cubierto desde 1984, las universidades han cubierto sus vacantes con un número considerable de profesores con escasa formación e incluso poca vocación y que son jóvenes, con lo que las posibilidades de las universidades de mejorar la calidad de su profesorado son escasas en los próximos 30 años. Evidentemente, muchos de los profesores que han ganado los concursos tienen méritos para ello y son competentes.

Por otra parte, la posibilidad de promocionar a sus profesores que les atribuye a las universidades el artículo 3º-2 de la LRU se ha interpretado como la promoción de los profesores que están en la universidad, y no como la promoción de sus profesores según sus méritos docentes e investigadores. Esto ha sido posible gracias al sistema de organización y financiación de la universidades antes señalado, e igualmente ha contribuido a empobrecer la calidad del profesorado de estas. Este localismo masivo está empobreciendo a las universidades y a la calidad de su docencia y de su investigación. Ciertamente se está realizando más investigación y de más calidad, pero esto se debe meramente al enorme incremento del profesorado que se ha producido en los últimos 13 años. La idea básica de los redactores de la LRU en el tema del profesorado fué la de dar estabilidad a los profesores no numerarios, haciéndolos funcionarios de por vida por el simple hecho de estar ya en la universidad, cualquiera que hubiera sido su forma de haber entrado en ella, y cualquiera que fuera su competencia. Posiblemente se puede afirmar, sin recurrir en una exageración, que jamás en la historia de la universidad pública española ha sido tan fácil ganar una plaza de profesor titular o de catedrático, y desde luego ello ha sido y es mucho más fácil que en ninguna otro país.

Por otra parte, la legislación prevé que todo profesor no numerario que obtenga el grado de doctor, al cabo de un tiempo tiene derecho a que se dote y se saque a concurso una plaza llamada de promoción. Dado el sistema de concurso descrito, esta dotación automática y obligatoria de plazas obviamente tiene dos implicaciones negativas importantes para el funcionamiento eficiente de las universidades. De un lado, estas pierden gran parte de su libertad para asignar de una manera eficiente sus recursos financieros destinados a profesorado, dotando las plazas que más le convengan según sus necesidades. Y de otra, al tener los profesores «para» los que se han dotado las plazas unas elevadas probabilidades de ganarlas en los concursos, la promoción se está interpretando como el elevar de categoría a los profesores que están en las universidades que las dotan por el hecho de estar en ellas, y no por los méritos académicos que tienen. Al mismo tiempo, los sueldos de las distintas categorías de profesores son los mismos en todas las universidades, a pesar de que la ley les permite a éstas introducir algunos pequeños incentivos. Como consecuencia de todos los factores indicados, las universidades no están en absoluto compitiendo por atraer a ellas a los mejores profesores posibles, y prácticamente no existe movilidad de estos entre aquellas, con lo que lógicamente se empobrece la calidad del profesorado.

#### B — Conclusiones

En resumen, la LRU constituye una mala constitución y unas pésimas reglas del juego para impulsar a las universidades públicas a competir entre ellas, a través de mejorar la calidad de la docencia y de la investigación y de las publicaciones de sus profesores. El sistema de darles financiación sin relacionar esta con la aquella, el sistema asambleario y el carácter político de sus órganos de gobierno y de toma de decisiones, y el sistema de selección y nombramiento de su profesorado han hecho que cada universidad sea un

monopolio público, y que, en general, ni las autoridades políticas responsables de estas, ni las autoridades académicas, ni los profesores, ni los estudiantes tengan un interés fundamental en la calidad de la docencia y de la investigación de sus universidades. Al no competir entre ellas, ninguna universidad tiene su propio prestigio (el título de cualquier universidad tiene tanto prestigio — o falta de él — como el de cualquiera otra). En una universidad el prestigio equivale a los beneficios de una empresa privada. Estos pertenecen a los propietarios de la empresa. En el caso de las universidades, el prestigio pertenece a sus autoridades, y sobre todo a sus profesores y estudiantes. Tal prestigio se traduce en remuneraciones y recompensas concretas para los profesores y para los estudiantes. Cuanto más prestigio tiene su universidad, los profesores tienen más posibilidades de obtener contratos de investigación y de realizar asesoramiento, y dar conferencias (estas se pagan mejor, y sus posibilidades de movilidad son mayores). Del mismo modo, los estudiantes tienen mayores posibilidades de obtener trabajo, y mejores puestos y mejor remunerados. Por ello, todos los grupos que integran la universidad están interesados en que el prestigio de su universidad se mantenga alto y aumente. Y esto solo se consigue si el nivel de la docencia y de la investigación es elevado.

En España, las universidades no tienen un prestigio individualizado. Por ello, la indefinición de los derechos de propiedad permiten el desarrollo de entitlements por parte de grupos e individuos, que consisten en ocupar los puestos de poder oficiales y en tener influencia política en los órganos colegiados, a través del apoyo de sus partidos o grupos políticos o de sus sindicatos. De ahí que, a menudo, las personas que ocupan estos puestos no sean las más capacitadas para ellos, con el consiguiente detrimento de la eficiencia de las universidades, y el que se den elevadas posibilidades de que estas sean instrumentalizadas para fines personales. Del mismo modo, los intereses de los profesores no coinciden con los intereses de la universidad: ni su puesto de trabajo, ni su sueldo dependen del grado de eficiencia de sus universidades en el cumplimiento de sus funciones. Por estas razones, el rent-seeking se da con gran profusión entre el profesorado, así como los comportamientos free-riding, aunque lógicamente estos en menor escala. Igualmente, en general los estudiantes solo están interesados en aprobar y obtener el título al precio más bajo posible; es decir, en que se les exija el nivel más bajo de conocimientos posible para aprobar. En las condiciones descritas, este comportamiento responde perfectamente al comportamiento que le suponemos al homo economicus. La mayoría de ellos solo desean obtener el título de que se trate, ya que este vale tanto como el de cualquier otra universidad, y, en consecuencia, el comportamiento racional estriba en conseguirlo al menor coste posible. El mercado laboral no distingue el valor de un título en una materia de una universidad de un título en la misma materia de otra, debido a que no tiene elementos de juicio sobre las diferencias en la calidad de la docencia y de la formación de los estudiantes procedentes de las diversas universidades.

La LRU ha establecido unas reglas del juego que hacen posible el politizar las universidades públicas, y el que, en general, los miembros de estas (las autoridades políticas, las autoridades académicas, los estudiantes, los profesores y los administrativos) no estén motivados para conseguir la mayor

eficiencia posible de aquellas en el uso de sus recursos de todo tipo (especialmente el profesorado), y en el cumplimiento de sus funciones de la forma más eficiente alcanzable, dados aquellos; es decir, en minimizar sus costes y optimizar su output. Evidentemente, ni los partidos políticos, ni los grupos ideológicos, ni los sindicatos son las instituciones adecuadas para gobernar internamente las universidades, ya que estas no son instituciones políticas sino técnicas y están financiadas con fondos públicos.

Así mismo, la LRU establece una autonomía a medias, que no permite ni estimula la competencia entre las universidades, con los consiguientes efectos de ineficiencia que el monopolio implica. La no-existencia de un distrito universitario único en España y los reducidos fondos que se destinan a becas para estudiantes universitarios, hacen que la movilidad de estos sea muy pequeña (algo realmente empobrecedor) y que las universidades tengan un alumnado cautivo, que es el procedente de la región geográfica en la que están instaladas.

Igualmente, en la LRU subyace la idea, tan arraigada en países como España, de que, por una parte, cuando actúan los individuos dentro de las instituciones públicas lo hacen motivados por el interés público y por el bien común, así como por valores tales como el sentido del deber y de la responsabilidad. Pero estos valores no tienen apenas valor de mercado. Si además los individuos han de actuar en unas condiciones económicas y laborales malas, es previsible que no estén motivados por esos valores abstractos y altruistas. Los resultados así lo demuestran. Por otra parte, que los fines que se persiguen se pueden conseguir imponiéndolos por ley. Los artículos de la LRU que he citado y los resultados que han producido muestran claramente la trágica ignorancia de los autores de la LRU y sus tremendas consecuencias. Su enfoque constituye una mezcla de ignorancia supina, de voluntarismo e ingenuidad, y de utopismo trasnochado.

Señalemos, por último, algunas otras consecuencias de la LRU. El comportamiento de los profesores en la búsqueda de su promoción es perfectamente racional, y responde a los postulados de comportamiento del homo economicus. Ellos tratan de conseguir sus propios intereses dentro de las reglas del juego existentes, y estas son tales que les permiten hacerlo más fácilmente a través del politiquear y del rent-seeking que del trabajo académico.

Igualmente, todas las universidades tienen la potestad de impartir los cursos del doctorado. De hecho, la mayoría lo hacen en prácticamente todas las licenciaturas que ofrecen. Con la, en general, deficiente formación del profesorado y sin tener que competir entre ellas en la calidad de estos, excepto unos pocos programas de doctorado de unas pocas universidades, estos programas son una especie de licenciatura bis. Con ello se ha perdido la oportunidad de formar bien a los doctorandos a nivel avanzado en sus materias, lo que habría redundado a medio plazo en la mejora de la formación del profesorado universitario.

La confusión creada por la LRU en cuanto al significado real de la autonomía universitaria se está poniendo de manifiesto también en la forma en que las distintas partes implicadas la interpretan. Así, algunos de los políticos-propietarios de las universidades tienden a interpretarla como el poder de ingerirse en el gobierno interno de estas. Y las autoridades académicas

tienden a entenderla como el derecho a que el Estado las financie sin pedirles cuenta del uso de los fondos públicos que reciben.

Creo que lo expuesto explica en buena medida la baja eficiencia que, en general, las universidades públicas españolas están alcanzando en el cumplimiento de sus funciones de formar de la mejor manera posible a sus alumnos y de producir conocimientos e investigación por parte de sus profesores en relación con el gasto que el país realiza en estas instituciones.

